

請求人

呉市阿賀北5丁目32番29号

畝 洋幸 様

呉市安浦町中央北1丁目18番7号

沖田 範彦 様

呉市監査委員 磯本 勝  
同 迫 正博  
同 上村 臣男

### 住民監査請求に係る監査結果について（通知）

平成26年3月19日付けで受理した住民監査請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第4項の規定により、監査の結果を次のとおり通知します。

#### 第1 請求の受付

##### 1 請求の受理

平成26年3月17日付けで提出された自治法第242条第1項の規定による本件監査請求について法定要件を形式審査した結果、明白かつ重大な瑕疵はないことを認め、同月19日付けで受理した。

##### 2 請求の要旨

提出された「呉市長措置請求書」及び請求人の陳述内容から、請求の要旨を次のように解した。

- (1) 平成25年7月4日付け呉市公告第1081号により一般競争入札の公告（以下「入札公告」という。）を行った呉市新庁舎建設工事の入札（以下「本件入札」という。）については、広島県内の地方公共団体等が共同で運営する電子入札等システム（以下「電子入札システム」という。）を使用して入札等の手続を行う電子入札案件とされている。
- (2) 例外的に書面入札しようとする場合は、呉市電子入札実施要領（平成23年4月1日実施）第4条第2項の規定により、入札書の受付締切予定日時の1時間前までに書面参加申請書を提出して市長の承認を得なければならない、この場合の要件は限定

されており、①商号若しくは名称又は代表者の変更により、電子入札に必要なICカードに格納されている情報が事実と一致しなくなった場合、②破損、盗難等のため、電子入札に必要なICカードが使用できなくなった場合、③当該利用登録者の使用に係る電子計算機に障害が発生した場合、④前3号に掲げる場合のほか、やむを得ない理由によって電子参加をすることができない状態になった場合のみである。

- (3) また、呉市電子入札に関する注意事項(Q&A)によれば、書面参加申請書には当該事由がやむを得ないことを証明できるものを併せて提出しなければならないとされている。
- (4) 本件入札においては、当初、3者が入札参加希望の意思表示を行っていたが、入札受付期間中に2者が辞退し、残り1者である五洋建設株式会社中国支店呉事務所(以下「五洋建設」という。)は、電子入札案件にもかかわらず電子入札を行わず、書面参加申請受付締切日時の5分前である平成25年8月9日午後2時55分に書面参加申請書を提出して市長の承認を得て、入札受付締切日時の午後4時直前に書面入札を行い、その結果、金127億円(税抜)で落札した。  
その後、呉市は五洋建設と呉市新庁舎建設工事の請負契約(以下「本件請負契約」という。)を締結した。
- (5) 呉市財務部副部長は、呉市議会設置の新庁舎建設調査検討特別委員会において、五洋建設の提出した書面参加申請を市長が承認した理由について、パソコンの調子が悪いと主張したためだと説明しているが、金127億円の工事を請け負う五洋建設ほどの規模の会社で、パソコンが1台だけということはありません、上記①から④までのどの要件にも該当せず、かつ、やむを得ないことを証明できるものが提出されていない。
- (6) 電子入札システムを利用するためにはICカード及びカードリーダーが必要であるが、五洋建設はICカードが使用できなかったのではなく、パソコンに障害が発生しただけであるならば、他のパソコンにカードリーダーを付け替えて電子入札を行えばよく、書面入札する理由はない。
- (7) また、当該書面参加申請書は受付締切日時の5分前に提出されており、その5分間で市長が承認するか否か正当な判断を下すことはできないし、五洋建設に対して電子入札できない理由を詳細に聴くことなく、やむを得ないことを証明できるもの提出を求めず、不当に書面入札を承認したことは明白である。
- (8) したがって、呉市長が五洋建設の書面入札を正当な理由がないまま承認し入札させたことは不当であり、これにより落札した五洋建設と呉市が締結した本件請負契約は不当である。

- (9) 以上から、呉市長は、五洋建設との本件請負契約を解除し、呉市新庁舎建設工事を中止すべきである。また、呉市長は呉市に対し、本件請負契約に既払金がある場合にはその金額及び契約解除によって呉市に違約金が生じる場合はその違約金額を賠償するように請求する。

### 3 事実証明書

- (1) 呉市公告第1081号（平成25年7月4日）の写し
- (2) 呉市電子入札実施要領
- (3) 呉市電子入札に関する注意事項（Q&A）
- (4) 入札結果（呉市新庁舎建設工事）
- (5) 新庁舎建設調査検討特別委員会の会議録（平成25年9月25日）

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

本件監査請求書等の内容を総合的に判断して、次に掲げる事項が自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な財務会計上の行為等に該当し、その結果、呉市に財産上の損失が発生したかどうかを監査対象とした。

- (1) 呉市長が五洋建設の書面入札を承認したことについて、呉市電子入札実施要領（以下「入札要領」という。）に違反した事実があったのか。
- (2) 上記（1）の違反した事実があったことを前提として、本件請負契約が無効となるのか、又は呉市が本件請負契約を解除しなければならないのか。

### 2 監査対象部課

財務部契約課（以下「契約課」という。）

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述の機会の付与

請求人に対し、平成26年4月7日に自治法第242条第6項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

なお、請求人から新たな証拠として資料の提出はなかった。

## 第3 監査の結果

本件監査請求については、監査の結果、合議により次のように決定した。

### 1 事実の確認

監査は、平成26年4月7日に請求人及び同月8日に関係職員（財務部副部長ほか）からそれぞれ陳述の聴取等を実施したほか、関係人調査として五洋建設に対して事実関係の照会を行った。また、関係書類の調査、関係職員から適宜の事情聴取などの方法により監査し、その結果、次の各事実を確認した。

- (1) 入札公告によれば、本件入札は「電子入札システムを使用して開札までの手続を行う電子入札案件であり、事務取扱は入札要領の適用があります。」としており、入札区分は「電子入札・電子くじ対象案件(電子入札システムを使用。紙入札不可)」と記載している。
- (2) 入札要領第4条第2項によれば、電子入札案件にもかかわらず、次の①から④までの要件(以下「書面入札要件」という。)のいずれかに該当する場合は、「入札書の受付締切予定日時の1時間前までに様式第1号の書面を提出して市長の承認を得た上で」、書面入札することができることと規定されている。
- なお、様式第1号の書面とは、「書面参加申請書」を指しており、また、入札書の受付締切日時は、「平成25年8月9日午後4時まで」となっていることから、書面参加申請書の受付締切時間は、「平成25年8月9日午後3時」となる。
- ① 商号若しくは名称又は代表者の変更により、電子入札に必要なICカードに格納されている情報が事実と一致しなくなった場合。ただし、当該変更後に遅滞なくICカードの再取得の手続を開始しているときに限る。
- ② 破損、盗難等のため、電子入札に必要なICカードが使用できなくなった場合。ただし、当該破損、盗難等の発生後に遅滞なくICカードの再発行の手続を開始しているときに限る。
- ③ 当該利用登録者の使用に係る電子計算機に障害が発生した場合
- ④ 前3号に掲げる場合のほか、やむを得ない理由によって電子参加をすることができない状態になった場合
- (3) (2)の書面入札を認めるかどうかの「市長の承認」を与える期限について、請求人は「入札書の受付締切予定日時の1時間前まで」に行わなければならないと考えているが、契約課は、必ずしもこの「1時間前まで」に行う必要はないと判断しており、入札要領第4条第2項の解釈がそれぞれ異なっている。
- (4) 五洋建設が提出した書面参加申請書によれば、電子入札システムを利用しての参加ができない理由について、書面入札要件③に該当する「使用中の電子計算機(パソコン)に障害が発生したため。」としており、当該申請書には「当該事由がやむを得ないことを証明できるもの」などの添付書類はない。
- また、契約課担当者が当該申請書を収受した際に記入することとなっている当該申請書の提出日時は、「平成25年8月9日14時55分」となっており、書面参加申請書の受付締切時間5分前に提出されている。
- 契約課は、当該申請書を収受してから10分間程度で契約課長が「市長の承認」を専決(常時市長に代わって決裁(最終的な意思決定))し、五洋建設に対して口頭により書面入札の承認を与え、その後、入札書の受付締切日時の午後4時前に五洋建設から入札書が封書により提出されたと説明している。
- (5) 五洋建設は、当該障害の具体的な内容について、「画面が固まって動かなくなっ

た」とし、本件入札が可能なパソコンは他にないと回答している。

- (6) 契約課がホームページ上で公開している呉市電子入札に関する注意事項(Q&A) (以下「Q&A」という。)によれば、「電子案件であっても、書面による入札参加申請及び入札が認められるときは、どういう場合ですか?」という質問に対し、表1のとおり回答している。

表1 Q&Aの回答

<p>①商号若しくは名称又は代表者等の変更により、電子入札時に必要なICカードに格納される情報が事実と一致しなくなった場合</p> <p>②破損、盗難等のため、電子入札に必要なICカードが使用できなくなった場合</p> <p>③当該利用登録者の使用に係る電子計算機(パソコン)に障害が発生した場合</p> <p>④上記3項目のほか、やむを得ない理由によって電子参加をすることができない状態になった場合</p> <p>上記事由が発生した場合、指名通知を受けているなど入札の受付中の場合又は入札参加を希望する場合は、直ちに契約課と協議のうえ、書面参加の手続きをとってください。</p> <p>入札参加申請を書面で行う場合は当該案件の入札参加申請締切日時までに、入札を書面で行う場合は当該案件の入札書受付締切日時の1時間前までに以下の書類を提出する必要があります。</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・書面参加申請書(様式第1号)</li><li>※呉市契約課ホームページ「様式集(一般競争)」に掲載</li><li>・当該事由がやむを得ないことを証明できるもの</li><li>・上記①②の事由においては事由発生後に遅滞なくICカード再取得の手続きを行っていることを証明できるもの</li><li>※上記①の事由においては、別に入札参加資格の変更手続き等も必要です。(Q8参照)</li></ul> <p>当該事由が正当でないと認められる場合及び当該事由発生後速やかに変更手続き(ICカードの再取得手続きも含む。)等が行われていないと認められる場合、書面による入札を認めませんのでご注意ください。</p>
---

- (7) 請求人は、(6)により、書面入札要件③に該当する場合にも、書面参加申請書に併せて「当該事由がやむを得ないことを証明できるもの」を提出しなければならないと主張しているが、契約課は提出不要と説明しており、それぞれ解釈が異なっている。

契約課は「当該事由がやむを得ないことを証明できるもの」の提出が必要となるのは、書面入札要件④に限るとしている。

また、書面入札要件③を理由に書面参加申請があった場合、他のパソコンを所有しているかどうかの確認までは行っていないとし、その理由について、仮に他のパソコンを所有していたとしても再設定に時間を要し、書面参加申請書の受付締切時間までに当該作業が確実に終了する保証がない以上、入札に参加できなくなる危険性を排除するためと説明している。

なお、契約課は、原則として入札書の受付期間が2日間と定められている電子入札において、その初日や2日目の午前中などに書面入札要件③を理由として書面参加申請があった場合には、現実的な対応として、受付締切まで比較的時間に余裕があることから、パソコンを直す努力をするように促し、それでも電子入札ができな

かった場合に当該申請を行うよう指導していると説明している。

(8) 本件入札の結果は、表2のとおりである。

呉市は五洋建設と呉市新庁舎建設工事に係る建設工事請負仮契約（請負代金額：133億3,500万円）を平成25年8月20日付けで締結している。

なお、当該仮契約書には、特約事項として「呉市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例第2条による市議会の議決を得たときは、その議決のあった日をもって本契約を締結したものとみなし、同日以降本契約としての効力が生ずるものとする。」が付されており、平成25年9月26日の呉市議会の議決（可決）をもって、同日付けで本契約を締結したものとみなし、その効力が発生している。

表2 入札結果（呉市ホームページより）

（単位：円）

工事番号	建第7号	工事名	呉市新庁舎建設工事		契約方法	一般競争入札(事前審査型)
					予定価格(税抜)	13,030,000,000
		工事場所	呉市中央4丁目1番内		最低制限価格(税抜)	11,725,012,735
					開札執行	平成25年8月12日 10時02分
商号					入札状況	
					1回	入札結果
1	五洋建設				12,700,000,000	落札
2	(株) 銭高組 広島支店					辞退
3	大成建設(株) 中国支店					辞退

※ 上記金額に100分の5に相当する額を加算した金額が法令上の申込みに係る価格である。  
 ※ 本入札に希望した業者は上記の通りで、参加させなかったものはいない。

## 2 監査委員の判断

(1) 住民監査請求の要件に係る判断について

住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実（以下「財務会計上の行為等」という。）により、当該地方公共団体の財産的損失を生じ、又は生じるおそれのある場合において、当該財務会計上の行為等についての監査及び執行の未然防止又は是正等を監査委員に請求する機能を住民に対して与え、もって住民全体の利益を確保し、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものである。

自治法第242条第1項の規定によれば、この財務会計上の行為等とは、①公金の支出、②財産の取得、管理又は処分、③契約の締結又は履行、④債務その他の義務の負担、⑤公金の賦課又は徴収を怠る事実、⑥財産の管理を怠る事実に限るとされている。

請求人は、電子入札案件である本件入札において、五洋建設の提出した書面参加

申請を正当な理由がないまま承認し、書面入札させたことは不当であり、これにより落札した五洋建設と呉市が締結した本件請負契約は不当であると主張している。

書面入札の承認は、契約の締結に至るまでの一連の契約事務手続の一つであることから上記の「③契約の締結又は履行」に当たり、住民監査請求の対象である財務会計上の行為等に該当する。

また、自治法第242条第2項本文では、住民監査請求は、原則として「当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことができない。」と規定されているが、本件請負契約日は平成25年9月26日であることから、「当該行為のあった日」から1年以内の請求であり、当該監査請求期間の要件は満たしている。

次に、住民監査請求は、前述のとおり普通地方公共団体の財産的損失の発生又はその発生の可能性を前提として必要な措置を講ずるよう求める制度である。

このことについて、請求人から提出された「呉市長措置請求書」に具体的な記載がないことから、請求人陳述の際に呉市が被る財産上の損失について確認したものの、請求人から明確な説明はなかった。

現在、既に呉市新庁舎建設工事が着手されている状況において、あえて呉市に財産的損失が発生する可能性を想定するならば、本件請負契約が無効である場合又は解除しなければならない場合に限られる。

したがって、以下では、本件入札において、書面入札の承認が契約事務手続上の瑕疵に該当するかどうかを調査した上で、これにより本件請負契約が無効又は解除事由の存する違法又は不当な「契約の締結」に該当し、その結果、財産上の損失が呉市に発生するかどうかについて検討する。

## (2) 違法又は不当な「契約の締結」の存否について

### ア 書面入札の承認に係る契約手続上の瑕疵の有無

#### (ア) 要領の法的位置付けについて

要領は、行政機関が事務を処理するに当たって、その裁量が認められている部分についてあらかじめ内部で処理基準を定めておこうとする場合などに作成され、その内容は、主として職員の事務処理基準を定めるものではあるが、実質上不特定多数の市民にも影響を与える場合があるとされている。

行政機関の定める処理基準の名称は、要綱、要領、要項、基準など様々であり、名称の付け方について具体的な基準があるわけではない。

また、要領は法令（条例及び規則を含む。）とは異なり、法的拘束力がないため、要領に違反した職員の行為が直ちに違法となるものではない。

しかし、仮に、職員が要領に違反した場合は、服務規程違反となり得るものである。

#### (イ) 入札要領について

電子入札とは、行政機関の入札担当部局と各入札参加業者とをネットワーク

で結び、一連の入札事務をそのネットワーク経由で行う方法である。これを活用することにより、手続の透明性の確保（情報公開）、品質・競争性の向上（談合機会の減少）、コスト縮減（業者の移動コスト等）、事務の迅速化などの効果が期待されている。

電子入札は、入札参加希望者がパソコン、インターネット接続環境、電子証明書（ICカード）、ICカードリーダー、各種ソフトウェアを用意し、発注者の電子入札のシステムとインターネットを介し接続して行う必要があるが、電子入札システムを主導する広島県では、当該パソコンやICカード等に不具合が発生した場合でも、これにより入札参加希望者が不利益を被ることがないように広島県電子入札実施要領（平成20年4月1日制定。以下「広島県入札要領」という。）を定め、電子入札案件であっても発注機関の承認を得た上で、書面入札できるように規定している。

入札要領は、この広島県入札要領に倣って作成したもので、呉市が電子入札を実施する場合の事務の取扱いに関して必要な事項を定めたものである。

#### （ウ） 契約課における入札要領違反の有無について

書面入札を認めるかどうかの「市長の承認」を与える期限について、入札要領第4条第2項の解釈が請求人と契約課では異なっていることは、事実確認したとおりである。

書面参加申請書の提出期限を「入札書の受付締切予定日時の1時間前まで」と定めた理由について契約課から特段の説明はなかったが、「市長の承認」を与えるかどうかの事務処理時間及び当該承認を受けた者が書面入札に要する時間を合計して、少なくとも1時間程度の時間的余裕が必要と判断して定めたと考えるのが合理的な解釈である。

要領は、前述のとおり行政機関が事務を処理するに当たって、その裁量が認められている部分についてあらかじめ内部で処理基準を定めておくものであり、恣意的で誤った解釈でない限り、要領の所管課である契約課の解釈を尊重すべきものとする。

また、請求人は、書面入札要件③に該当する場合にも、書面参加申請書に併せて「当該事由がやむを得ないことを証明できるもの」を提出しなければならないと主張しているが、これについても契約課と解釈が異なっている。

Q&Aは、入札要領をより詳しく分かりやすく解説し、これを補足するために契約課が作成したものであるが、書面入札要件①及び②に該当する場合には、書面参加申請書に併せて提出を求める書類を「上記①②の事由においては事由発生後に遅滞なくICカード再取得の手続きを行っていることを証明できるもの」と記載しているものの、契約課が書面入札要件④に該当する場合のみ提出を求めていると説明した「当該事由がやむを得ないことを証明できるもの」については、「上記④の事由においては」との条件が付されていないため、請求人が主張するように、一見、書面入札要件③においても「当該事由がやむを得ないことを証明できるもの」の提出が求められていると解釈することもでき

る。

しかしながら、書面入札要件③の「当該利用登録者の使用に係る電子計算機に障害が発生した場合」において、どのような書類が「当該事由がやむを得ないことを証明できるもの」に該当するか想像すらできず、これを直ちに提出することは困難である。

また、このQ&Aについても、これを作成した契約課の解釈によるべきものとする。

一方、五洋建設にとっても、電子入札から書面入札に変更することで何らかの恩恵を受けるものとは考えにくい。

以上のことから、五洋建設に与えた書面入札の承認について、契約課に入札要領違反はない。

#### イ 本件請負契約に係る無効又は解除事由の存否

本件入札においては、上記のとおり契約課に入札要領違反はないのであるから、これによる本件請負契約に係る無効又は解除事由は存在しない。

仮に、書面入札の承認に入札要領違反があったとしても、私法上の契約が当然に無効になるものではない。

#### ウ 違法又は不当な「契約の締結」の存否

本件請負契約は、以上のことから違法又は不当な契約の締結に当たらない。

### (3) 財産上の損失の発生について

上記のとおり、本件請負契約が違法又は不当な契約の締結に当たらないのであるから、これによる財産上の損失は呉市に発生していない。

ところで、住民監査請求は、前述のように普通地方公共団体の財産的損失の発生又はその発生の可能性を前提として必要な措置を講ずるよう求める制度であるため、「住民監査請求の対象となる行為等は、地方公共団体に積極消極の損害を与え、ひいては住民全体の利益に反するものでなければならないというべきであって、違法又は不当な財務会計上の行為等であるとしても、それが市に損害をもたらすような関係にはないことが明らかであれば、住民監査請求の対象となる行為等には該当しない（最高裁判所第一小法廷平成6年9月8日）。」とされている。

仮に、請求人の主張どおり、書面入札の承認が違法又は不当な財務会計上の行為等に当たるとしても、これにより落札した五洋建設と本件請負契約を締結したことが呉市に財産的損失をもたらすものではない。

本件入札においては五洋建設以外に入札参加した者はおらず、また、本件請負契約は、呉市新庁舎建設の完成を約した五洋建設に対し、発注者である呉市がその対価として、自ら算定した予定価格の範囲内で請負代金を支払うことを約束したものであり、工事完成後には呉市新庁舎の引渡しを受けるのであるから、呉市に何ら財産的損失が生じることはない。

### (4) 結論

本件監査請求は，本案審理と並行して法定要件の実質審査を行った結果，当該要件を満たしていないことが明らかになったため，住民監査請求の対象にならないと判断する。